

Article

« Le contrôle gouvernemental des entreprises multinationales : Le cas des États-Unis »

Ryamond Vernon

Études internationales, vol. 16, n° 2, 1985, p. 303-322.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/701837ar>

DOI: 10.7202/701837ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LE CONTRÔLE GOUVERNEMENTAL DES ENTREPRISES MULTINATIONALES: LE CAS DES ÉTATS-UNIS

Raymond VERNON*

ABSTRACT — *Government Control over its Multinational Enterprises: The U.S. Case*

The article is a case study of the relationship between the American government and US multinational corporation. It argues that while the state – MNE relationships vary from country to country, the US pattern is one of a very limited transnational role for government. Main factors in this pattern are the division of powers between the various branches and agencies of the US government, and changes in administrative staff following each national election. Few cases of government effort at business guidance are found: antitrust policy, foreign aid to friend governments, ineffectual protests against nationalization of foreign subsidiaries of US MNE, exceptional cases of purposeful intervention, and the US adherence to international guidelines to MNE conduct sponsored by OECD. The article studies in more detail the case of oil, in which the US government is supposed to have intervened in a more direct way. The article concludes that US foreign policy is too complex to be understood simply in terms of government support of US multinationals abroad. Besides US industry and the American government are themselves too split to produce a single and homogeneous pattern of policy.

I – LA MULTINATIONALISATION DES ENTREPRISES

Au cours des dix dernières années, un grand nombre d'ouvrages spécialisés ont fait état de la croissance du phénomène de la multinationalisation des grandes entreprises mondiales. Dans le cas des entreprises ayant leur siège aux États-Unis, la tendance à la multinationalisation s'est clairement affirmée. Pour l'année 1980 par exemple, quelque 146 grandes entreprises américaines rapportaient que 34 pour cent de leurs ventes totales se faisaient à l'extérieur des États-Unis. Pour un autre groupe de 109 entreprises, parmi lesquelles plusieurs des entreprises du premier groupe, environ 40 pour cent de leurs gains nets provenaient de l'étranger, vraisemblablement de filiales et de succursales. La distribution des gains et des actifs reflétait une répartition semblable de leurs activités¹. L'évolution de 45 de ces entreprises, pour lesquelles des données avaient été recueillies pour 1971 et 1976 (les compagnies pétrolières ayant été exclues), indique une certaine augmentation de la dépendance des firmes américaines envers leurs ventes étrangères. Dans le cas de

* Professeur à la Harvard School of Government, Cambridge, Mass., États-Unis.

Hemen SHAH a contribué à la recherche nécessaire à la préparation de cet article. Louis T. WELLS Jr et Robert O. KEOHANE ont révisé une première version de l'article.

1. Les données pour l'année 1980 sont tirées de *Transnational Corporations in World Development: Third Survey*, U.N. Centre on Transnational Corporations, Nations Unies, New York, 1983, Tableau II.31, pp. 357-363.

ce dernier groupe, la proportion des ventes à l'étranger par rapport aux ventes totales est passée de 26 pour cent en 1971 à 33 pour cent en 1976 et 1980².

La multinationalisation des entreprises a soulevé l'inquiétude de plusieurs milieux. Un grand nombre d'universitaires et d'hommes politiques ont manifesté des réticences à l'idée d'un monde où les grandes entreprises se répandent sous plusieurs juridictions différentes. La relation entretenue par ces entreprises avec le gouvernement de leur pays d'origine a constitué l'une des sources de leur inquiétude. Par exemple, les principaux intérêts de la plupart des firmes ayant leur siège aux États-Unis, il est facile d'imaginer que la maison-mère puisse être particulièrement sensible aux intérêts du gouvernement américain. Par conséquent, les implantations de ces entreprises à l'étranger sont parfois considérées comme des canaux au moyen desquels le gouvernement du pays d'origine de l'entreprise cherchera à étendre sa juridiction et à promouvoir ses objectifs nationaux.

Deux autres éventualités doivent toutefois être prises en considération. D'abord, il se peut que les gouvernements des pays où sont situées les filiales, exploitant le même réseau mais par le biais de la filiale, cherchent à influencer la société-mère dans le sens de leurs propres intérêts. Il se peut aussi que l'entreprise multinationale elle-même tente de se servir de son réseau de filiales pour se mettre à l'abri des juridictions nationales au détriment de la plupart des gouvernements intéressés, situation qui se produit parfois dans le domaine de la fiscalité.

L'une ou l'autre de ces éventualités peut avoir des conséquences sur les relations entre le gouvernement américain et les entreprises multinationales américaines. L'une ou l'autre d'entre elles peut inciter le gouvernement à vouloir prendre des mesures visant à surveiller, à contrôler ou à restreindre les activités des entreprises multinationales. Il faut donc les garder à l'esprit lorsque l'on étudie le comportement adopté jusqu'à maintenant par le gouvernement des États-Unis envers les entreprises multinationales américaines.

II – IDÉOLOGIE ET GOUVERNE POLITIQUE

Plusieurs ouvrages prétendent décrire les rapports qui existent entre les grandes firmes privées et les gouvernements de leur pays d'origine. Mais ces études ont pour la plupart été effectuées par des observateurs qui se plaçaient du point de vue des pays hôtes, habituellement des pays moins développés; elles ont par conséquent eu tendance à négliger l'examen des différences qui peuvent exister dans le cas d'organisations établies dans des pays industrialisés différents³.

2. Les données de 1971 proviennent de *Multinational Corporations in World Development*, Nations Unies, New York, 1973, tableau 3, pp. 130-137; et celles de 1976 de *Transnational Corporations in Development: A Re-examination*, Nations Unies, New York, 1978, tableau IV-1, pp. 258-312.
3. Lénine affirme que cette distinction est sans importance; voir Robert C. TUCKER (Éd.), *The Lenin Anthology*, New York, W.W. Norton & Co., 1975, pp. 212, 220-221. D'autres laissent tout simplement de côté cette éventualité; cf. par exemple Stephen HYMER, « *The Multinational Corporations and the Law of Uneven Development* », in Jagdish BHAGWATI (Éd.), *Economics and World Order: From the 1970s to the 1990s*, New York, Free Press, 1972, pp. 113-140; Celso FURTADO, « *The Concept of External Dependence in the Stages of Underdevelopment* », in Charles K. WILBER (Éd.), *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, New York, Random House, 1973, pp. 118-123; A.G. FRANK, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York, Monthly Review Press, 1967, pp. 171-174.

J'ai cependant la conviction que les relations entre les grandes entreprises et les gouvernements de leur pays d'origine varient considérablement d'un pays à l'autre. La surveillance et la régulation pratiquées par le gouvernement japonais envers les activités étrangères des firmes japonaises n'ont rien de commun avec le détachement caractéristique du gouvernement britannique à l'égard des activités des firmes britanniques outre-mer. Les déclarations périodiques du gouvernement français sur les investissements étrangers directs des firmes françaises et ses tentatives de contrôle des activités extérieures de ces firmes contrastent églement avec la distance caractéristique que maintient le gouvernement américain envers la plupart des grandes entreprises. Bien sûr, la forme que prennent ces relations peut être trompeuse et en masquer la véritable substance. Dans ce cas-ci cependant, il semble bien qu'il s'agisse de différences de substance et non seulement de forme⁴.

De plus, les différences semblent issues de quelques facteurs fondamentaux caractéristiques des différents pays, facteurs qui découlent de leur histoire, de leur idéologie et de leur structure institutionnelle. Dans le cas des États-Unis, nous commencerons donc notre examen des relations gouvernement-entreprises par l'identification de certains de ces facteurs.

Depuis l'origine de la formation de la société américaine, y compris les 150 ans au cours desquels cette société fut composée d'une grappe de colonies anglaises, la nature des rapports que devait entretenir le gouvernement envers le milieu des affaires a, pour l'essentiel, fait l'unanimité chez la majorité des Américains. À presque toutes les époques et pour la plupart des problèmes, le peuple américain a considéré la concentration du pouvoir comme étant la menace la plus grave qui puisse peser sur le système politique des États-Unis, que ce pouvoir soit aux mains du milieu des affaires ou du gouvernement⁵. Il fallait se méfier des monopoles et des trusts; mais pas de l'entreprise concurrentielle. Pour la plupart, les Américains ne sentaient pas le besoin de voir leur gouvernement jouer un rôle transactionnel direct dans le fonctionnement de l'économie, sauf au cours de périodes de grands efforts nationaux ou dans le cas de fonctions spécifiques comme la défense et l'agriculture. En règle générale donc, le rôle du gouvernement dans l'économie de la nation se limitait, dans leur esprit, à la poursuite de politiques macroéconomiques, à l'attribution de subventions inconditionnelles attachées à certaines activités spécifiques comme l'agriculture et la construction ferroviaire, et à l'imposition des grandes règles du jeu⁶.

4. Pour plus de détails sur la différence existant entre les liens gouvernement-entreprise dans des pays différents, cf. Peter J. KATZENSTEIN (Éd.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1979; Andrew SHONFIELD, *Modern Capitalism: the Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, Oxford University Press, 1965; Raymond VERNON (Éd.), *Big Business and the State: Changing Relations in Western Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 1974; Daniel I. OKIMOTO, *Between MITI and the Market* (demander à l'auteur, à Stanford, la permission de citer).

5. Samuel P. HUNTINGTON, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, pp. 31-122; Thomas K. MCCRAW, « Business and Government: The Origins of the Adversary Relationship », *California Management Review*, vol. XXVI, n° 2 hiver 1984, pp. 33-52.

6. Charles E. LINDBLOM, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, pp. 171-175; Alexis de TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, Garden City, Doubleday and Co., 1969, vol. II, livre 4, chapitre 4, pp. 677-678.

Par conséquent, les interactions entre le gouvernement américain et les entreprises privées se sont habituellement effectuées dans le cadre de lois auxquelles étaient soumises toutes les entreprises, comme les lois antitrust, les lois fiscales ou les lois relatives au contrôle de l'environnement. Les mesures *ad hoc* prises à l'endroit d'entreprises particulières, comme les prêts extraordinaires consentis par le gouvernement des États-Unis à Chrysler et à Lockheed au cours des années 1970, furent extrêmement rares. Dans le même esprit, l'existence de sociétés d'État fut assez exceptionnelle aux États-Unis. Très peu de sociétés d'État, comme la *Tennessee Valley Authority*, ont survécu plus de dix ans; les autres, y compris la *Reconstruction Finance Corporation* et le groupe de corporations industrielles créées pendant la guerre, furent rendues au secteur privé dès que disparurent les circonstances extraordinaires qui avaient présidé à leur création.

La propension des États-Unis à éviter d'investir le gouvernement d'un rôle transactionnel direct est liée à un phénomène beaucoup plus général qui se traduit dans les institutions et le style de la gouvernance politique américaine. Il s'agit de la tendance envahissante à contrôler et à limiter toute source d'autorité importante, qu'elle soit publique ou privée.

Plusieurs spécialistes ont émis des hypothèses quant aux causes de cette tendance. Certains l'ont attribuée en partie au fait que les États-Unis se sont formés à partir de colonies dont les dirigeants avaient fui les tendances centralisatrices du type de gouvernement européen: des leaders féodaux comme Sir Walter Raleigh et des dissidents religieux comme William Penn⁷. D'autres ont soutenu qu'à cause de l'existence d'une frontière en expansion au cours des siècles passés, il était à la fois moins nécessaire et plus difficile au gouvernement américain d'instaurer un pouvoir central fort⁸.

Quelles que soient les causes de cette tendance, le gouvernement américain a mis en place un certain nombre de mécanismes qui ont renforcé les forces centrifuges inscrites dans la structure constitutionnelle. Le système judiciaire américain confère des droits d'appel élaborés aux requérants s'élevant contre des actes du gouvernement, il leur donne des droits d'accès exceptionnels aux dossiers gouvernementaux et il oblige les règlements gouvernementaux à correspondre à des normes de procédures et de contenu qui sont inhabituelles chez des gouvernements nationaux. Pour démontrer que le pays ne se méfie pas uniquement de la concentration du pouvoir public mais également du pouvoir privé, le gouvernement américain s'est aussi doté d'une batterie d'armes contre les monopoles et les pratiques d'affaires restrictives, comprenant des règlements administratifs, des décisions rendues par les tribunaux et des poursuites en dommages et intérêts (*triple-damage civil suits*).

À la fin des années 60 et au cours des années 70, la tendance du gouvernement américain à contrôler et à fractionner l'autorité s'est considérablement affirmée.

7. Samuel P. HUNTINGTON, « Political Modernization: America vs. Europe », *World Politics*, vol. 18, n° 3, avril 1966, pp. 378-414.

8. Frederick Jackson TURNER, *The Frontier in American History*, New York, Henry Holt & Co., 1920, pp. 168-170.

Certains spécialistes considèrent qu'il s'agit d'une évolution de nature cyclique, le résultat d'une réaction publique envers les actes de deux présidents forts, Johnson dans le cas de la guerre du Vietnam et Nixon pour le Watergate⁹. D'autres cependant, observant le déclin prolongé du rôle des partis et de la discipline de parti, ont cru que la dispersion accélérée de l'autorité représentait une tendance à plus long terme. Dans un cas comme dans l'autre, la propension à fractionner et à disperser l'autorité est un réflexe conditionné du type de gouverne américaine, un réflexe dont les racines semblent très profondes. À cet égard, le comportement des États-Unis diffère considérablement de celui de la Grande-Bretagne, de la France et du Japon, quoique des tendances semblables au modèle américain se retrouvent, mais dans une forme édulcorée, au Canada, en Australie et en Allemagne¹⁰.

Cependant, un des aspects de la gouverne politique américaine le plus difficile à saisir est peut-être le sentiment envahissant de l'incohérence apparente des mesures prises individuellement dans le cadre des divers lois et règlements administratifs du pays, alors même que ces lois et règlements soulignent le caractère non sélectif et non discriminatoire de leur application. Bien entendu, ces incohérences se produisent habituellement à l'intérieur de limites très précises: par exemple, le gouvernement américain est habituellement tenu de ne pas s'arroger de rôle de gestion direct au sein d'entreprises individuelles. Il convient de noter que même dans les cas exceptionnels de Chrysler et de Lockheed, la nationalisation des firmes ne fut pas sérieusement envisagée. Et lorsque la compagnie de motocyclettes Harley-Davidson se fit protéger des importations japonaises en 1983, le gouvernement américain ne s'immisça pas dans les affaires de la compagnie qu'il protégeait, au point d'exiger d'elle un programme concret de restructuration¹¹. Néanmoins, on a observé à plusieurs reprises la propension du gouvernement américain à prendre une série de décisions apparemment incohérentes dans des domaines fonctionnels comme la politique commerciale, la politique antitrust, le contrôle de l'environnement ou la fiscalité.

Pourquoi ce manque de cohérence? Plusieurs études ont fourni des explications à ce phénomène¹². L'omniprésence de la double autorité ou du droit de veto si répandus au sein des diverses sections et agences du gouvernement américain, constitue l'un des facteurs auxquels sont attribuées de telles contradictions. Par

9. Samuel P. HUNTINGTON, *American Politics*, op. cit., pp. 200-235.

10. Les études que fait KATZENSTEIN, op. cit., de différents pays illustrent particulièrement bien ces différences. Voir également John ZYSMAN, *Governments, Markets, and Growth*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

11. « The Harley-Davidson Case: Escaping the Escape Clause », *Law and Policy in International Business*, vol. 16, n° 1, 1984, pp. 325-349.

12. Voir par exemple L.C. THUROW, *The Zero Sum Society: Distribution and the Possibilities for Economic Change*, New York, Basic Books, 1980; J.A. PECHMAN (Éd.), *Setting National Priorities for the 1980s*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1980; R.L. HEILBRONER and L.C. THUROW, *Five Economic Challenges*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1981; J.A. CALIFANO, Jr., *Governing America: An Insider's Report from Washington*, New York, Simon and Schuster, 1981; B.J. HEINEMANN, Jr., and C.A. HESSLER, *Memorandum to the President: A Strategic Approach to Domestic Affairs in the 1980s*, New York, Random House, 1980; W.A. ROSENBAUM, *Energy, Politics and Public Policy*, Washington (D.C.), Congressional Quarterly Press, 1981, pp. 69-71.

conséquent, une action, ou le fait de ne pas agir, entreprise au nom du gouvernement américain, peut être le résultat d'une décision prise par l'une ou l'autre des trois principales sections fonctionnelles du gouvernement ou par l'une des multiples agences de l'exécutif; les mesures constitutives de la politique commerciale peuvent par exemple provenir de trois ou quatre agences différentes, du Congrès et même des Cours¹³.

Le processus suivant lequel est recruté le personnel au sein de la bureaucratie américaine est un autre facteur qui contribue au manque de cohérence. La majeure partie des employés de l'exécutif sont bien entendu des fonctionnaires de carrière. Mais avec chaque nouvelle administration, trois ou quatre mille postes clés sont libérés pour être comblés par les nominations politiques du nouveau président. Certains de ceux qui sont nommés sont assez bien qualifiés, choisis parmi un nombre croissant de « in-and-outers ». Il s'agit habituellement de juristes, de consultants, de représentants d'associations commerciales ou de gens qui prennent partie publiquement en faveur de candidats présidentiels dans l'espoir de se voir rétribuer par une fonction gouvernementale. Plusieurs études démontrent que ces gens qui occupent des postes clés ont une attitude envers leur emploi passablement différente de celle des professionnels qui occupent des postes semblables dans la plupart des autres pays développés¹⁴. Contrairement aux hauts-fonctionnaires de Grande-Bretagne ou du Japon par exemple, ils ne se considèrent pas au service des ministres et ne sont pas prêts à se plier aux changements de direction politique du gouvernement. Ils ont plutôt tendance et ce plus que leurs homologues étrangers, à être assez étroitement identifiés à des politiques précises qu'ils tenteront de promouvoir au cours de la période où ils seront en poste.

En raison de cette façon de combler les postes, plusieurs des personnes nommées aux postes clés par une administration donnée ne se connaissent guère, proviennent de milieux différents, ont subi l'influence d'environnements différents et sont motivés par des valeurs différentes. Parce qu'ils considèrent que la période où ils seront au gouvernement est temporaire et leurs responsabilités transitoires, ils se sentent libres d'agir comme des entrepreneurs faisant la promotion de leurs politiques favorites aussi longtemps qu'ils sont au sein de la structure administrative.

Une telle conception aura vraisemblablement des conséquences importantes sur les tactiques des joueurs au sein du processus bureaucratique de prise de décision. Dans le cas d'une bureaucratie très structurée au sein de laquelle les individus clés occupent longtemps leur fonction, tout dirigeant serait malavisé d'ignorer, même s'il le pouvait, les désaccords et objections des autres membres de l'appareil bureaucratique; le tort causé aux relations futures se révélerait trop grand. Cepen-

13. Voir par exemple Bart S. FISHER et Ralph G. STEINHARDT III, « Section 301 of the Trade Act of 1974: Protection for US Exporters of Goods, Services and Capital », *Law and Policy in International Business*, vol. 14, n° 3, 1982, pp. 569-690.

14. J.D. ABERBACH, R.D. PUTNAM et B.A. ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1981, pp. 94-100; Hugh HECLIO, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977, pp. 84-112.

dant, dans une bureaucratie dont la structure est souple et qui est formée de gens de passage, le dirigeant ne sentira pas le besoin de ménager ses relations dans une perspective de long terme. Par conséquent, lorsqu'il devra choisir de contourner l'opposition ou de négocier, il aura probablement tendance à décider de la contourner. Si l'on ajoute à cela le fait que l'autorité d'agir au sein de la structure bureaucratique américaine est assez dispersée, il faut s'attendre à ce que l'ensemble des décisions prises, dans quelque domaine que ce soit, soit marqué de caractéristiques erratiques, y compris de renversements soudains, dans la mesure où les différents entrepreneurs réussissent à imposer leurs diverses initiatives. Cela réduit considérablement, d'autre part, la possibilité que soit entreprise une action soutenue et cohérente reliée au sort d'une entreprise multinationale précise ou d'un groupe particulier de ces entreprises.

III – QUATRE DÉCENNIES DE RÉGULATION

Lorsque l'on examine les relations entre le gouvernement américain et les entreprises multinationales américaines au cours de la période allant de 1945 au milieu des années 80, une généralisation s'impose. Les tentatives du gouvernement américain en vue de réglementer ou de contrôler ces entreprises ont été extrêmement discrètes, presque imperceptibles même. Au cours de cette période de quarante ans, on ne discerne que quelques tentatives de régulation.

La première qui mérite d'être mentionnée se situe dans la continuité et l'extension d'une politique américaine constante, la lutte contre les pratiques d'affaires restrictives menée dans le cadre des diverses lois antitrust des États-Unis. Au cours des années vingt et trente, des cartels internationaux avaient surgi et s'étaient peu à peu taillé une position dominante dans de nombreux secteurs du commerce international¹⁵. La vente d'acier, de pétrole, de produits chimiques, d'équipement électrique, d'aluminium, de cuivre et de plusieurs autres produits était soumise, sur les marchés mondiaux, à des règles fixées après entente entre les principaux producteurs. Dans plusieurs cas, de grandes entreprises multinationales comme General Electric, DuPont et Alcoa étaient les chefs de file de ces ententes. Dès la fin des années trente, celles-ci étaient devenues une cible de premier choix pour les responsables antitrust américains oeuvrant au ministère de la Justice et à la *Federal Trade Commission*. Au début des années cinquante, plusieurs des poursuites s'étaient soldées par le retrait de la participation américaine aux mesures restrictives¹⁶.

Cette politique fut mise en oeuvre parallèlement à une autre qui provenait d'un secteur différent de la bureaucratie américaine officielle. De 1945 à 1952, le gouvernement américain travaillait ardemment à la reconstruction économique de

15. Voir par exemple Ervin HEXNER, *International Cartels*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1946.

16. Les cas les plus importants sont décrits dans Kingman BREWSTER, Jr., *Antitrust and American Business Abroad*, New York, McGraw Hill, 1958 et *The Attorney General's National Committee to Study the Antitrust Laws*, US GPO, Washington (D.C.), 1955.

l'Europe de l'Ouest, un objectif qui mobilisait les responsables du Département d'État, de la *Economic Cooperation Administration* et du Département du Commerce. Ceux-ci rêvaient entre autre de persuader les firmes américaines, qui à l'époque hésitaient à investir directement dans une Europe ravagée par la guerre, de surmonter leurs craintes. Le gouvernement américain créa donc un programme grâce auquel ces investisseurs pourraient obtenir une assurance contre la guerre, la non-convertibilité et autres risques non commerciaux, un système qui entraîna finalement la création de l'OPIC, la *Overseas Private Investment Corporation*¹⁷. Pendant un certain temps, les entreprises américaines furent réticentes à se prévaloir du programme d'assurance, certaines y voyant une intrusion injustifiée de la part du gouvernement dans le domaine des affaires; au cours des trois premières années du programme, les garanties ne s'élevèrent qu'à 40 millions de dollars¹⁸.

Au cours des années cinquante, les entreprises multinationales américaines se lancèrent dans une période d'expansion rapide outre-mer qui devait se poursuivre jusqu'au début des années soixante-dix. Pendant la première phase de cette expansion, qui couvrit les deux administrations Eisenhower des années cinquante, le gouvernement américain fit un certain nombre de tentatives importantes dans le but d'influencer le comportement des entreprises multinationales, tentatives qui se concentrèrent en majeure partie sur les activités des grandes compagnies pétrolières internationales; nous reviendrons en détail sur ce sujet plus loin. Cependant, outre l'industrie pétrolière, il eut été difficile de relever toute trace d'un effort considérable de la part du gouvernement américain pour surveiller ou contrôler les entreprises multinationales américaines.

L'attitude de non-implication du gouvernement américain fut en fait caractéristique de toutes les administrations qui succédèrent à celle d'Eisenhower, qu'elles soient démocrates – celles de Kennedy, Johnson et Carter – ou républicaines – avec Nixon, Ford et Reagan. Il ne faut pas oublier que ces années couvrent une période au cours de laquelle les entreprises multinationales américaines connurent une forte croissance, suivie de périodes de grands efforts collectifs. En 1967, l'ouvrage prémonitoire d'un journaliste français prédisait la domination à long terme des entreprises multinationales américaines au sein de l'industrie mondiale¹⁹. Dès 1975 néanmoins, un nombre sans précédent de filiales d'entreprises américaines étaient nationalisées²⁰. Et à la fin de la décennie soixante-dix, ces multinationales étaient considérées par plusieurs comme étant sur la défensive. Les entreprises multinationales

17. *The Overseas Private Investment Corporation*, Report by the Subcommittee on Foreign Economic Policy, H. Rep. 93rd cong., 1st sess, October 21, 1973, US GPO, Washington, 1973; et Hans BINNENDIJK, *The Overseas Private Investment Corporation: A Critical Analysis*, A report prepared for H. Rep. Foreign Affairs Committee, 93rd Cong., 1st session, September 4, 1973, US Government Printing Office, Washington, 1973.

18. *Thirteenth Report to Congress of the Economic Cooperation Administration*, June 30, 1951, Washington (D.C.), 1951, table B-10, p. 122.

19. Jean-Jacques SERVAN-SCHREIBER, *Le Défi Américain*, Paris, Denoël, 1967.

20. Stephen D. KRASNER, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 137-154; Paul E. SIGMUND, *Multinationals in Latin America: The Politics of Nationalization*, Madison, University of Wisconsin Press, 1980, pp. 302-337.

nales, si l'on en croit la rumeur, étaient aux abois. Mais même là, l'implication des États-Unis se limita à quelques protestations *ad hoc*, qui furent sans conséquence²¹. Effectivement, bien qu'il ait existé des lois autorisant le gouvernement américain à retenir son aide étrangère et à refuser l'approbation de prêts effectués par des organismes internationaux en faveur de pays ayant expropriés des propriétés américaines sans compensation immédiate et adéquate, ces lois furent rarement appliquées.

Mais il y eut plusieurs exceptions à la règle générale, chacune d'elles étant source de leçons durables quant à la nature de la politique américaine. On vit de temps en temps l'industrie pétrolière agir en interaction étroite avec le gouvernement américain, des rapports que nous examinerons plus loin. Il ne fait pas de doute non plus que le Département américain de la Défense ait maintenu des contacts étroits avec ses principaux producteurs d'armements, parmi lesquels notamment des manufacturiers d'avions comme Boeing, Lockheed, McDonnell-Douglas, Pratt et Whitney et General Electric; mais la plupart de ces compagnies limitaient leur production de défense à leurs usines situées en territoire américain, présumément pour des raisons de sécurité et le contrôle des entreprises multinationales n'était donc pas vraiment en jeu dans ce cas.

Parmi les cas d'exception, on peut déceler ici et là des situations, où le gouvernement américain est intervenu à dessein dans le but de provoquer un changement bien précis dans le comportement d'entreprises multinationales américaines. Cependant, il s'agissait habituellement de tentatives très cloisonnées de la part d'un secteur de la bureaucratie pour atteindre un objectif fonctionnel précis, qui se trouvait à mettre en cause les activités des entreprises multinationales. En d'autres termes, ces situations ne résultaient d'aucune évaluation sérieuse des conséquences que pouvait avoir une mesure donnée sur le comportement d'une entreprise multinationale en dehors du domaine fonctionnel en cause, non plus que d'une évaluation de l'ensemble des intérêts qui pourraient inciter les États-Unis à modifier le comportement de l'entreprise multinationale.

L'une de ces mesures prit la forme d'un changement important apporté à l'*Internal Revenue Code* en 1962²². L'objectif visé par ce changement était assez simple. Certaines entreprises multinationales américaines avaient fondé des filiales dans des soi-disant paradis fiscaux, dont la fonction consistait à intercepter et à redistribuer les gains d'autres filiales étrangères dans le même système, ce qui permettait de ne pas passer par la maison-mère aux États-Unis et de réduire ainsi l'impôt total perçu sur ces gains. Pour limiter la capacité des entreprises multinationales de se soustraire à l'autorité fiscale américaine, le code fiscal américain fut amendé de façon à ce que les gains retenus dans des paradis fiscaux soient imposables dans certaines circonstances. En adoptant cette politique, les autorités

21. Robert A. PASTOR, *Congress & the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 296-299.

22. William H. DAVIDSON, *Global Strategic Management*, New York, John Wiley & Sons, 1982, p. 247. On trouve le texte de l'amendement dans *Interval Revenue Cumulative Bulletin 1962-63, Federal Tax Laws and Committee Reports*, juillet-décembre 1962, Washington (D.C.), GPO, 1963, pp. 26-31.

américaines visaient simplement une plus grande équité fiscale et elles ne la considéraient pas comme un moyen d'influencer le comportement des entreprises multinationales; elles ne voyaient guère, au-delà de l'objectif d'équité fiscale, quelles conséquences cette mesure pourrait avoir sur les intérêts des États-Unis.

Il y eut d'autres exemples d'interventions à des fins précises du gouvernement américain dans les activités des entreprises multinationales, qui ressemblent au cas de la mesure fiscale de 1962. C'est-à-dire que l'on adopta des règles touchant le comportement des entreprises multinationales, dont l'application se voulait universelle et non-sélective, dans le but d'atteindre quelque objectif primordial aux yeux des législateurs. Les nombreuses mesures législatives adoptées pour contrôler les transferts de technologie vers l'Union soviétique ainsi que le *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, sont des exemples de ces lois à caractère général²³. Ces lois ont servi à illustrer quelques-unes des caractéristiques du processus administratif américain qui contribuent à susciter des résultats incohérents.

Bien entendu, les lois elles-mêmes sont présentées comme des règlements universels, applicables à tous ceux qui sont soumis à la juridiction américaine. Suivant le modèle caractéristique des lois américaines cependant, le législateur s'efforce de ne pas investir la bureaucratie d'une autorité qui pourrait devenir arbitraire ou abusive. Des critères législatifs exprimant les intentions des législateurs envahissent les lois; des exceptions justifiables sont laborieusement définies; et des procédures administratives visant à protéger ceux qui sont soumis à la loi sont soigneusement définies.

Les responsables des administrations qui se sont succédées ont fait de ces lois complexes leurs champs de bataille pour défendre leurs conceptions rivales. La complexité des normes et des procédures prescrites eut pour effet de réduire la prévisibilité des résultats plutôt que d'assurer une application uniforme de ces lois. Les décisions ont varié non seulement en fonction de l'orientation de l'administration au pouvoir mais aussi en fonction de l'énergie, de l'engagement et de l'ingéniosité des individus engagés dans la lutte. Dans le domaine du contrôle des exportations stratégiques par exemple, la bataille s'est livrée entre ceux qui se préoccupaient d'abord des exportations et ceux pour qui les problèmes de défense étaient primordiaux. Il en résulta une impression générale d'hésitations et d'incohérence. De toute façon, ce qui s'en dégage ne permet guère d'affirmer que les intérêts des entreprises multinationales aient été soit favorisés, soit repoussés de façon systématique.

23. Il existe de nombreux travaux sur chaque corps de législation. Pour des résumés utiles du programme de contrôle des exportations stratégiques, voir A.F. LOWENFELD, *Trade Controls for Political Ends*, 2nd Edition, New York, Matthew Bender & Co., 1983, pp. 7-9, 16-19, 194-196; Stephen WOOLCOCK, *Western Policies on East-West Trade*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1982, Coll. « Chatham House Papers », n° 15, pp. 36-48; et A.R. CINQUEGRAMA et J.M. SHEPHERD, « The Current Legal Basis for Controls on the 'Export' of Technical Information », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. VII, n° 2, été 1984, pp. 285-302. Pour des résumés de la question des pratiques corrompues, voir W.L. TIMMENY et R.B. von MEHREN (Ed.), *Foreign Corrupt Practices Act: Three Years After Passage*, New York, Practising Law Institute, 1981; et Bartley A. BRENNAN, « Amending the Foreign Corrupt Practices Act of 1977: 'Clarifying' or 'Gutting' a Law? », *Journal of Legislation*, vol. 11, n° 1, hiver 1984, pp. 56-89.

Le système complexe de contrôle sur les exportations de capital imposé d'abord par le président Johnson en 1965, dans le but ostensible de réduire la sortie de dollars qui allait de pair avec l'expansion des activités de multinationales outre-mer, constitue un autre exemple d'un programme général qui aurait pu avoir un impact important sur les entreprises multinationales américaines. Si telle était l'intention originale cependant, on ne s'y attacha pas très longtemps, ou avec beaucoup d'insistance. Après l'instauration du programme, l'investissement étranger américain direct continua à augmenter à peu près au même rythme qu'auparavant, soit d'environ \$5 milliards par année évalué sur une base statistique. L'exportation nette de capitaux des États-Unis vers les filiales étrangères se stabilisa pendant quelques années, mais demeura supérieure à \$3 milliards par année²⁴. Au cours des années qui suivirent l'imposition de ces mesures, les règlements furent supprimés les uns après les autres chaque fois qu'ils semblaient marquer des points, jusqu'à leur annulation totale en 1974²⁵.

Un dernier cas où le gouvernement américain ait semblé manifester un certain intérêt à influencer le comportement des multinationales mérite d'être signalé. Il s'agit de l'adhésion des États-Unis, en 1976, à la « Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales » des pays membres de l'OCDE, à laquelle est annexée une série de lignes de conduite envers les multinationales²⁶. Pour une fois, ces lignes de conduite semblent s'attaquer à des questions importantes reliées au comportement des entreprises multinationales dans des pays étrangers. On y retrouve par exemple des propositions sur les pots de vin et les activités politiques, la divulgation de renseignements, le comportement concurrentiel, la fiscalité et les relations du travail. Cependant, avec le soutien actif des États-Unis, on se mit officiellement d'accord pour que ces lignes de conduite n'aient pas force de loi et qu'elles soient essentiellement « volontaires ». De plus, les États-Unis ont suivi une politique d'opposition au renvoi, devant les insistance de l'OCDE, des cas où le plaignant tentait de faire respecter une ligne de conduite transgressée²⁷.

Deux déclarations relativement récentes du gouvernement américain renforcent la conclusion suivant laquelle, en règle générale, le gouvernement américain ne fait pratiquement rien pour surveiller ou contrôler les firmes multinationales. En 1977, sous l'administration Carter, le gouvernement soutenait que son rôle consistait à mettre en oeuvre des politiques dont les conséquences sur la décision des firmes américaines d'investir à l'étranger soient neutres; il était préférable, pensait-on, de laisser les entreprises prendre elles-mêmes les décisions²⁸. L'autre déclaration,

24. Les données sont tirées de plusieurs numéros du *Survey of Current Business*, particulièrement du numéro d'août 1974, partie II, p. 16.

25. On trouve un bref résumé de ce programme dans Robert A. PASTOR, *Congress and the Politics of US Foreign Economic Policy 1929-1976*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 212-217.

26. Organisation de coopération et de développement économiques, *Guidelines for Multinational Enterprises*, annexe à la *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, OCDE Doc. C(76)99, Paris, 1976.

27. Voir par exemple John ROBINSON, *Multinationals and Political Control*, Aldershot (England), Gomer Publishing Company Limited, 1983, pp. 123-124; et Duncan CAMPBELL et Richard L. ROWAN, *Multinational Enterprises and the OECD Industrial Relations Guidelines*, Philadelphia, University of Pennsylvania, 1983, pp. 15-32.

28. *US Department of State Bulletin*, vol. IXXVI, n° 1987, 25 juillet 1977, pp. 127-131.

rendue publique en 1983 sous l'administration Reagan, va dans le même sens; lorsque les gouvernements restent à l'écart, soutenait-on, les décisions d'investir à l'étranger prises par les entreprises rapportent des bénéfices à tous les participants – la firme, le pays d'origine et le pays hôte²⁹.

Il reste donc une dernière hypothèse à considérer, soit que les tentatives du gouvernement américain de surveiller et de contrôler ses entreprises multinationales aient été clandestines et se soient faites à l'abri du regard public. Des cas de ce genre font parfois surface, il en fut ainsi par exemple de la série complexe d'interactions entre ITT et la CIA au Chili sous le régime Allende. Dans cette situation précise cependant, les faits indiqueraient que c'est la compagnie ITT qui a cherché à mobiliser la CIA plutôt que l'inverse³⁰. Bien entendu, on ne peut rejeter du revers de la main l'hypothèse suivant laquelle il existe des situations où le gouvernement a lui-même pris l'initiative de se servir des entreprises américaines pour mener des opérations clandestines; et de temps en temps, on a découvert des entreprises qui avaient été créées par la CIA dans ce but précis. Toutefois, si la CIA se servait régulièrement des entreprises multinationales à ses propres fins, il est difficile de croire que la connaissance de cette pratique pourrait se limiter bien longtemps aux bureaucraties du gouvernement américain et des entreprises concernées.

IV – LE CAS DU PÉTROLE

Si, dans l'ensemble, les dirigeants et les hommes d'affaires américains ont agi indépendamment les uns des autres dans les pays étrangers, on croit généralement que l'industrie pétrolière constitue une exception à la règle. Au cours de chacune des décennies qui ont suivi la Première Guerre mondiale, l'industrie pétrolière s'est trouvée mêlée à quelque élément majeur de la politique américaine, que ce soit la préparation de la guerre contre le Japon ou le soutien au régime du Shah en Iran.

Cependant, après avoir procédé à un examen des rapports entre le gouvernement et les multinationales au cours de cette période, j'en suis venu à la conclusion que la politique officielle des États-Unis à l'égard des compagnies pétrolières a revêtu les mêmes traits caractéristiques de l'approche du gouvernement envers l'ensemble des entreprises multinationales. Même dans le cas de l'industrie pétrolière, le gouvernement américain a évité ostensiblement de jouer un rôle officiel direct dans les transactions de l'industrie. Le gouvernement a d'autre part fait preuve du même manque de cohérence dans la conduite de ses relations avec les compagnies pétrolières que dans ses relations avec les autres industries. La politique

29. *International Direct Investment: Global Trends and the US Role*, US Dept. of Commerce, Washington, GPO, 1984, pp. 85-88.

30. US Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations, (Church Subcommittee), 93rd Congress, 1st Session, *Hearings Before the Sub-committee on Multinational Corporations, Multinational Corporations and United States Foreign Policy, on the International Telephone and Telegraph Company and Chile, 1970-1971*, Washington, GPO, 1973, particulièrement les pp. 244-260; et Robert SOBEL, *ITT: The Management of Opportunity*, New York, Times Books, 1982, pp. 323-334.

officielle a parfois fait obstacle au développement de ces compagnies outre-mer, elle l'a soutenu en d'autres occasions – et il arriva même que les politiques officielles jouent simultanément dans des directions opposées. Et les raisons qui sont à l'origine du manque de cohérence de la politique américaine à l'égard des entreprises multinationales en général expliquent également l'attitude des États-Unis envers l'industrie pétrolière. L'un des premiers gestes posés par le gouvernement américain à l'endroit des compagnies pétrolières, en tant qu'entreprises multinationales, fut la décision de la Cour suprême, en 1911, de maintenir la poursuite antitrust du gouvernement contre la *Standard Oil trust*³¹. Ceci constitue un exemple caractéristique de la mise en pratique, par le gouvernement américain, d'une loi à application générale dans le cadre du processus et des normes qui s'appliquent à cette loi. Le Département de la Justice et les Cours étaient en cause, des institutions qui n'avaient pas le pouvoir de mesurer les conséquences de leurs gestes sur la politique étrangère et de qui on n'attendait pas non plus qu'elles le fassent. Effectivement, les ramifications internationales de la poursuite intentée par le gouvernement ne furent pratiquement pas évoquées au cours du procès. Pourtant, cette affaire provoqua ultimement une modification de la position de l'industrie pétrolière à l'étranger en multipliant le nombre de firmes américaines oeuvrant dans le domaine des exportations et de l'exploration outre-mer.

Dix ans plus tard et pendant presque toutes les années 20, le gouvernement américain fut mêlé à un autre épisode au cours duquel les interactions avec les compagnies pétrolières furent nombreuses, un projet dont l'objectif était d'accroître l'accès de ces compagnies au pétrole du Moyen-Orient. Dans ce cas, le gouvernement a semblé soutenir de façon explicite les intérêts des compagnies pétrolières à l'étranger. Cependant, lorsque cet épisode fut terminé une dizaine d'années plus tard, il revêtait les caractéristiques typiques de plusieurs programmes américains. Étant passés par quatre administrations différentes – celles des présidents Wilson, Harding, Coolidge et Hoover – les objectifs du programme, ainsi que le contrôle auquel il était soumis, avaient été radicalement modifiés et de telle façon qu'il n'existait pratiquement aucun lien entre l'intention originale du programme et le résultat final obtenu.

Cet épisode débuta lorsque la Première Guerre mondiale éveilla, au sein des milieux officiels américains, la crainte de l'imminence d'une pénurie de pétrole au pays. L'une des réactions du gouvernement fut de soutenir les tentatives des compagnies pétrolières américaines en vue d'obtenir des concessions dans la région riche en pétrole du Golfe persique, région que contrôlaient la Grande-Bretagne et la France. Ces tentatives ont été décrites en détail ailleurs et plusieurs versions en ont été données³². Toutefois, il ne fait aucun doute qu'un programme qui avait été adopté par le gouvernement afin de permettre un meilleur approvisionnement en

31. Voir par exemple Ralph W. Hidy et Muriel E. Hidy, *History of the Standard Oil Company (New Jersey): Pioneering in Big Business 1862-1911*, New York, Arno Press, 1955, pp. 686-698.

32. US Federal Trade Commission, *The International Petroleum Cartel*, Committee Print n° 6 of the US Senate Select Committee on Small Business, 83rd Congress, 2nd Session, US GPO, Washington (D.C.), 1952, réédité par Arno Press, New York, 1976, pp. 38-56; Louis TURNER, *Oil Companies in the International System*, 3rd édition, London, George Allen & Unwin, 1983, pp. 26-34.

pétrole se transforma en une tentative des compagnies de contrôler le marché international du pétrole. Au cours de la décennie, les craintes gouvernementales d'une pénurie avaient cédé la place aux craintes de surplus des compagnies. Mais le climat résultant des efforts du gouvernement en vue de trouver un *modus vivendi* avec les Anglais et les Français aurait pu servir à promouvoir un cartel international du pétrole contrôlé par les quatre ou cinq compagnies internationales qui dominaient alors les échanges pétroliers mondiaux. Rendu là, le gouvernement américain semblait avoir perdu depuis belle lurette tout intérêt à imposer ses compagnies pétrolières au Moyen-Orient – et il avait clairement perdu le contrôle du processus.

Cet épisode pourrait être cité à l'appui de la théorie des intérêts captifs (« *capture theory* ») du processus gouvernemental américain – théorie selon laquelle les intérêts particuliers des États-Unis déterminent en définitive l'application des règlements gouvernementaux. Mais cette théorie ne peut expliquer plusieurs autres épisodes des relations entre le gouvernement des États-Unis et les compagnies pétrolières multinationales américaines; le cas de la *Standard Oil Trust* ne peut s'expliquer par cette théorie, non plus que les rapports entre les États-Unis et ses compagnies pétrolières vis-à-vis du Japon au cours des années 1930. Il s'agit là d'une situation où le gouvernement américain poursuivait certains objectifs précis et bien délimités qui étaient clairement du ressort de la politique étrangère parmi lesquels se retrouvaient notamment le désir de protéger des droits acquis par traité en Chine et d'empêcher le Japon de se doter d'un potentiel de guerre. Dans cette situation exceptionnelle, le gouvernement américain était prêt à faire des demandes directes à ses compagnies pétrolières au nom de l'intérêt national, et les compagnies pétrolières étaient prêtes à acquiescer à ces demandes³³.

Mais l'inverse n'a pas été vrai; le gouvernement américain a souvent été sourd aux demandes de soutien que lui faisaient les compagnies pétrolières internationales. La nationalisation des compagnies pétrolières américaines au Mexique en fut un exemple. En 1938, dans un geste sans précédent, le gouvernement mexicain procédait à la nationalisation des intérêts des compagnies pétrolières américaines³⁴. Le gouvernement américain, ayant de toute évidence peu de compassion envers le sort des compagnies pétrolières, ne fit rien ou presque rien pour leur venir en aide. Et vers la fin de la Deuxième Guerre mondiale, il régla discrètement l'affaire au bénéfice du Mexique.

Les événements des années 40 illustrent un certain nombre de traits familiers et constants du comportement du gouvernement américain envers les intérêts étrangers de ses compagnies pétrolières. L'éternelle répugnance du gouvernement de jouer un rôle transnational direct dans les affaires internationales en est un. Le sort réservé à une proposition faite pendant la guerre à l'initiative d'un secrétaire à l'Intérieur influent et imaginatif, une proposition qui aurait fait du gouvernement américain un partenaire de Caltex en Arabie saoudite, illustre cette tendance. Bien que le climat instauré par la guerre ait pendant un moment élevé le niveau de tolérance du pays

33. L'histoire est racontée en détail dans Irvine H. ANDERSON, Jr., *The Standard-Vacuum Oil Company and United States East Asian Policy 1933-1941*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

34. Lorenzo MEYER, *Mexico and the United States in the Oil Controversy, 1917-1942*, Austin, University of Texas Press, 1977, pp. 180-185, 220-224.

envers de telles propositions, les objections de Socony Vacuum et de Jersey (maintenant Mobil et Exxon) eurent vite raison de la proposition³⁵.

Les événements survenus au cours de cette période soulignent un autre élément familier: la division de l'industrie pétrolière américaine en deux groupes ayant des intérêts différents, formés de ceux qui produisent principalement aux États-Unis d'une part et d'autre part de ceux qui ont également des intérêts dans la production à l'étranger. Cette scission eut une influence déterminante sur la position adoptée en définitive par le gouvernement américain à l'égard d'un projet qu'il avait un jour soutenu, le projet d'un traité anglo-américain de surveillance du fonctionnement du marché pétrolier international; finalement, les compagnies pétrolières soi-disant indépendantes – dont les intérêts étaient principalement internes – empêchèrent le gouvernement américain de mettre le projet à exécution³⁶.

De la fin des années 1940 au début des années 1950, le gouvernement américain prit un certain nombre d'initiatives hostiles à l'endroit des compagnies pétrolières internationales ayant leur siège aux États-Unis. La *Federal Trade Commission* produisit son célèbre rapport sur le cartel pétrolier international³⁷. L'*Economic Cooperation Administration*, chargée de l'exécution du Plan Marshall de reconstruction de l'Europe, poursuivit en justice les principales compagnies pour avoir exigé des prix fixés au moyen de pratiques d'affaires restrictives; et le gouvernement américain entreprit une poursuite antitrust contre les compagnies les accusant de certaines pratiques semblables³⁸. Ces mesures furent prises sous deux administrations, celles de Truman et d'Eisenhower, à l'initiative de différentes agences du gouvernement et non dans le cadre d'une politique d'ensemble de ces deux administrations.

Au moment où ces mesures étaient prises, un épisode beaucoup plus spectaculaire se jouait révélant encore plus clairement la nature complexe des rapports entre le gouvernement américain et ses entreprises multinationales. Entre 1951 et 1954, un premier ministre rebelle avait renversé le Shah d'Iran, saisi les propriétés pétrolières britanniques au pays, et avait été assassiné³⁹. Cette situation entraîna la formation d'un nouveau consortium de compagnies pétrolières au sein duquel la participation des firmes pétrolières américaines était importante⁴⁰. La principale

35. Irvine H. ANDERSON, *Aramco, The United States and Saudi Arabia*, Princeton, Princeton University Press, 1981, p. 56; voir aussi Robert O. KEOHANE, « State Power and Industry influence: American Foreign Oil Policy in the 1940s », *International Organization*, vol. 36, n° 1, hiver 1982, pp. 170-173.

36. Voir, en plus des sources citées à la note 35, C.D. GOODWIN (Éd.), *Energy Policy in Perspective*, pp. 63-83, et Irvine H. ANDERSON, *Aramco, The United States and Saudi Arabia*, Princeton, Princeton University Press, 1981, pp. 35-107.

37. US Federal Trade Commission, *The International Petroleum Cartel*, op. cit.

38. H.M. LARSON et al., *New Horizons 1927-1950*, New York, Harper & Row, 1971, p. 673.

39. Il existe de nombreux récits de ces événements. Voir par exemple les déclarations de Richard FUNKHOUSER, E.L. SHAFER et H.W. PAGE dans « Multinational Corporations and United States Foreign Policy », Church Subcommittee, 93rd Congress, Partie 7, pp. 170-171, 244-253, 294-303; voir également David WISE et Thomas ROSS, *The Invisible Government*, New York, Random House, 1964; et Andrew TULLY, *CIA: The Inside Story*, New York, William Morrow and Co., 1962.

40. Fereidun FESHARAKI, *Development of the Iranian Oil Industry: International and Domestic Aspects*, New York, Praeger Publishers, 1976, pp. 43-48.

préoccupation des États-Unis devant la situation iranienne tenait au fait que les événements survenaient en pleine guerre froide, à la suite de confrontations entre les États-Unis et les pays communistes en Grèce, en Turquie et en Corée. Bien que les intentions du gouvernement américain aient été largement dominées par des considérations politiques plutôt que commerciales, il dut y avoir au cours de cette période de nombreux contacts entre le gouvernement et les compagnies pétrolières américaines ayant des activités au Moyen-Orient. Lorsque l'Iran reprit ses livraisons de pétrole sur les marchés occidentaux en 1953, le pétrole était livré par l'intermédiaire d'un tout nouveau consortium dont faisaient partie les deux « majors » américains, Exxon et Mobil. Cependant, et voilà qui est caractéristique du comportement du gouvernement américain, celui-ci avait également fait en sorte qu'un groupe de huit compagnies pétrolières américaines soi-disant indépendantes, qui pour la plupart n'avaient aucune expérience dans cette région du monde, fasse partie du consortium⁴¹. Ceci diminuait le risque de voir le gouvernement américain accusé d'avoir accordé un traitement de faveur à une ou deux grandes compagnies et traduisait également la sensibilité du gouvernement aux éternelles rivalités existant au sein de l'industrie pétrolière américaine.

La politique de limitation, par un système de quotas, des importations de pétrole en provenance du Moyen-Orient adoptée en 1954, constitue probablement la manifestation la plus éclatante de la volonté du gouvernement américain de contenir les « majors » au profit des soi-disant indépendants. Entreprise d'abord à titre de programme volontaire, cette politique devint obligatoire en 1959 et fut poursuivie sous diverses formes jusqu'à sa suppression en 1973⁴².

Les multinationales auraient bien entendu été les principaux bénéficiaires des importations de pétrole du Moyen-Orient. Infligeant coup sur coup, le gouvernement américain ne se contenta pas de limiter le volume des importations de pétrole brut mais il obligea également les multinationales à partager avec les autres raffineurs américains les profits excédentaires issus de ces importations et découlant des mesures protectionnistes⁴³.

Si le gouvernement américain a souvent adopté des mesures de restriction pour contrôler les activités de ses compagnies pétrolières multinationales, il mit du temps à les utiliser en tant qu'instrument de la politique publique américaine, cette attitude pouvant être considérée comme le prolongement de la répugnance générale du gouvernement à jouer un rôle transactionnel direct dans le monde des affaires. Les interactions entre le gouvernement américain et les compagnies pétrolières internationales au cours de deux graves crises du pétrole constituent un exemple frappant de cette retenue: l'invasion franco-anglo-israélienne de l'Égypte en 1956, une invasion entreprise dans le but de retirer aux Égyptiens le contrôle du canal de Suez; et la crise du pétrole de l'automne 1973, qui accompagna la guerre du Yom Kippur entre l'Égypte et Israël. Dans les deux cas, la capacité logistique des compagnies

41. TURNER, *Oil Companies in the International System*, op. cit., p. 46.

42. William J. BARBER, « The Eisenhower Energy Policy: Reluctant Intervention », in C.D. GOODWIN (Éd.), *Energy Policy in Perspective: Today's Problems, Yesterday's Solutions*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1981, pp. 251-258, 421.

43. C.D. GOODWIN, op. cit., p. 257.

pétrolières se révélait vitale pour les intérêts américains; et dans les deux cas, le gouvernement des États-Unis offrit remarquablement peu de direction aux compagnies, et en fait pratiquement aucune.

En juillet 1956, l'Égypte nationalisa le canal de Suez, faisant ainsi peser une grave menace à l'approvisionnement en pétrole de l'Europe de l'Ouest. Immédiatement après, le gouvernement américain créa un Comité d'urgence sur le Moyen-Orient, organe au sein duquel 15 des plus importantes compagnies pétrolières américaines ayant des activités au Moyen-Orient pouvait coordonner leurs livraisons à l'abri d'une mesure d'exception aux lois antitrust. Ce geste aurait pu être interprété comme marquant le début des efforts américains visant à influencer les activités des compagnies pétrolières américaines; mais comme d'habitude, l'étendue de ces efforts se révéla limitée et leurs conséquences minces. Malgré l'exemption antitrust, les compagnies se gardèrent de faire ouvertement quelque plan que ce soit pour l'avenir sous l'égide du comité. Elles s'efforcèrent plutôt d'augmenter indépendamment les unes des autres leurs livraisons à l'Europe de l'Ouest en réaction à la menace.

En octobre 1956, la Grande-Bretagne, la France et Israël attaquèrent conjointement l'Égypte, geste vivement désapprouvé par le gouvernement américain. Les Égyptiens réagirent par un blocus du canal de Suez et ils firent sauter quelques pipelines cruciaux entre le Golfe persique et la Méditerranée, mettant ainsi en péril l'approvisionnement en pétrole de l'Europe de l'Ouest. Même si le gouvernement américain était en profond désaccord avec l'initiative anglo-franco-israélienne, il ne fit aucune tentative directe pour tirer parti de leur vulnérabilité. En signe de mécontentement, ce qui ne sembla avoir aucune conséquence pratique, il retira aux compagnies pétrolières l'exemption dont elles bénéficiaient à l'endroit des lois antitrust. Mais rien ne permet de croire, que l'on se prévalait de cette exemption pour approvisionner l'Europe occidentale.

Lorsque l'on mit un terme à l'invasion, le gouvernement américain réinvestit les compagnies pétrolières de l'exemption antitrust afin de lever un obstacle à leur participation à un plan conjoint pour faire passer les livraisons de pétrole du Golfe persique par l'Afrique. Malgré ce geste, la coordination fut en fait très limitée; les compagnies préférèrent restreindre leur coopération à quelques actions « modérées » et « isolées »⁴⁴. Pendant ce temps, le gouvernement américain se tint ostensiblement à l'écart de la mise en oeuvre du plan; les responsables gouvernementaux laissèrent aux compagnies le soin de faire face à la situation et invoquèrent ne pas avoir l'autorité nécessaire pour agir. En fait, le seul rôle important joué par le gouvernement américain en vue d'aider l'Europe à maintenir ses approvisionnements pétroliers au cours de la crise se rattache aux efforts entrepris par le président pour empêcher la *Texas Railroad Commission* de contrôler trop strictement la production américaine au cours de la période critique; mais cet épisode révéla un conflit entre

44. P.H. FRANKEL, *op. cit.*, p. 96, *passim*.

deux paliers de gouvernement et non une tentative d'influencer le comportement des compagnies pétrolières internationales⁴⁵.

La crise du pétrole de 1973 fut à certains égards la reprise de l'affaire de 1956 pour ce qui est des relations entre le gouvernement américain et les compagnies pétrolières américaines. À la suite de la guerre de 1973 entre l'Égypte et Israël, l'Arabie saoudite et les autres producteurs arabes imposèrent un embargo sur les livraisons de pétrole à destination des États-Unis et des Pays-Bas. Les producteurs arabes réduisirent en même temps leur production totale de façon suffisante pour provoquer un mouvement de panique chez les acheteurs ainsi que des hausses de prix spectaculaires⁴⁶. Encore une fois, les intérêts vitaux des États-Unis étaient en jeu; encore une fois, le gouvernement américain refusa de fournir des orientations aux compagnies pétrolières.

Dans la perspective américaine, un aspect de la crise se révéla particulièrement intéressant. Ironiquement, le gouvernement saoudien donna la responsabilité de la mise en application de l'embargo, y compris l'interdiction d'accès aux installations de ravitaillement pour les navires de la marine américaine, à l'Aramco, un groupe de Delaware formé de quatre compagnies pétrolières américaines. Cette obligation fut dûment remplie sans un mot de protestation de la part du gouvernement américain. (Bien entendu, on trouva discrètement du pétrole en provenance d'autres sources pour faire face à la pénurie)⁴⁷.

La crise fut sous un autre aspect – celui du mode d'allocation retenu par les compagnies pétrolières pour distribuer les provisions pendant la pénurie – plus importante et plus longue. Le gouvernement américain ne fit aucun véritable effort pour influencer la distribution du pétrole. (De ce point de vue, l'attitude du gouvernement américain fut assez différente de celles des gouvernements du Royaume Uni, de la France et du Japon qui, a-t-on rapporté, tentèrent d'améliorer leur position⁴⁸). Le comportement qu'adoptèrent les compagnies pétrolières en ce qui concerne la distribution du pétrole a été confirmé par plusieurs sources⁴⁹. Sans

45. On retrouve une excellente description des relations entre les compagnies pétrolières et les gouvernements au cours de cette période dans un article écrit par le plus grand analyste pétrolier indépendant de l'époque en Grande-Bretagne, P.H. FRANKEL, « Oil Supplies During the Suez Crisis – On Meeting a Political Emergency », *Journal of Industrial Economics*, vol. 6, n° 2 (février 1958), pp. 85-100. Se fiant sur d'autres sources, Robert O. KEOHANE décrit les événements dans: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 169-174. La description et l'interprétation qu'il en donne sont cependant centrées sur les relations entre les gouvernements plus que sur les relations entre les compagnies pétrolières et le gouvernement américain. Dans la mesure où ces dernières sont examinées, Keohane affirme avoir observé une coopération et une coordination entre le gouvernement américain et les compagnies pétrolières beaucoup plus grandes que ne l'a vu Frankel.

46. La crise fait l'objet d'une description détaillée dans Raymond VERNON (Éd.), *The Oil Crisis*, New York, W.W. NORTON & Co., 1976, particulièrement les pp. 39-58, 159-202.

47. « Aramco is a Lesson in the Management of Chaos », *Fortune Magazine*, février 1974, pp. 58-65, 160-164.

48. STOBAUGH, « The Oil Companies in the Crisis », in R. VERNON (Éd.), *The Oil Crisis*, op. cit., pp. 189-192.

49. *Ibid.*, p. 189; « Report by the Commission on the Behavior of the Oil Companies in the Community during the Period from October 1973 to March 1974 », Bruxelles, Commission des Communautés Européennes, décembre 1975, pp. 48-55, 59-66.

coordination apparente, elles remanièrent leurs livraisons suivant un mode de répartition à peu près uniforme de la pénurie sur les différents grands marchés.

Avant que la crise de 1973 n'ait mis en lumière le faible niveau de coordination entre le gouvernement américain et ses compagnies pétrolières internationales, des incidents antérieurs à cette crise avaient déjà souligné le relâchement de ces rapports. À la fin des années 1960 et au début des années 1970, les compagnies ayant des concessions pétrolières en Afrique du Nord et dans le Golfe persique durent faire face à une succession de crises à la suite des demandes répétées des gouvernements de ces régions d'une renégociation à leur avantage des termes de ces concessions. Dans l'enfilade de renégociations qui s'ensuivit, chaque pays exportateur de pétrole se servit des modifications qui avaient été arrachées aux compagnies pétrolières dans d'autres pays pour justifier une nouvelle escalade des demandes. Malgré les efforts entrepris par les compagnies pétrolières pour faire comprendre au gouvernement américain les dangers de ce processus, elles ne réussirent pas à tirer plus que d'occasionnelles déclarations de solidarité des responsables du gouvernement. Finalement, les compagnies pétrolières décidèrent de tenter de mettre un terme à ce jeu de saute-mouton en concertant leurs négociations. Pour pouvoir employer cette tactique, les firmes américaines devaient obtenir du gouvernement une dérogation à la loi antitrust. Après un certain délai, elles obtinrent une exemption soigneusement assortie de conditions, à la toute veille d'une renégociation avec le Shah d'Iran⁵⁰.

Ce qui se produisit par la suite illustre à quel point il est difficile pour un pays comme les États-Unis de suivre une politique cohérente. Vingt-quatre compagnies pétrolières unirent leurs efforts et adoptèrent une position commune dans le but de repousser les demandes du Shah. Certains éléments au sein du gouvernement américain souhaitaient vraisemblablement que les efforts des compagnies pétrolières soient couronnés de succès. D'autres ne tenaient cependant pas à irriter le Shah, considéré comme le pivot de la stratégie américaine de limitation de l'influence soviétique au Moyen-Orient. Un entretien avec un sous-secrétaire d'État de passage à Téhéran permit au Shah d'Iran de croire qu'il pourrait imposer ses revendications aux compagnies pétrolières sans que le gouvernement américain n'en prenne ombrage. Est-il besoin de souligner que c'est justement ce que fit le Shah.

Bien entendu, cet incident aurait pu se produire même si l'appareil décisionnel du gouvernement américain exerçait un contrôle serré du processus de prise de décision et était en mesure d'évaluer le pour et le contre de chaque décision; les historiens devront établir si le représentant du Département d'État qui rencontra le Shah, avait eu des instructions précises, ou s'il agit de sa propre initiative sous l'impulsion du moment.

Quoiqu'il en soit, il est clair que les grandes puissances ont des objectifs politiques complexes qui les empêchent souvent de soutenir les intérêts commer-

50. L'incident est raconté dans Mira WILKINS, « The Oil Companies in Perspective », in Raymond VERNON (Ed.), *The Oil Crisis*, op. cit., pp. 167-168; voir aussi l'interprétation qui en est donnée dans Stephen D. KRASNER, *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 259-271.

ciaux de leurs entreprises. Cette caractéristique inhérente à la situation des États-Unis a parfois contribué à l'adoption d'une ligne de conduite qui a semblé hésitante et incohérente. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette hypothèse a été illustrée par la façon dont le gouvernement a réagi aux nationalisations mexicaines de 1938. Elle se vérifia encore dans le cas de la réaction du gouvernement américain à la nationalisation par le Pérou, en 1968, de la *Exxon's International Petroleum Company*. La réaction équivoque des États-Unis à cette occasion découlait de l'enchevêtrement des intérêts américains au Pérou, qui comprenaient le sort de plusieurs centaines de filiales dans ce pays, les différends relatifs aux droits de pêche, les discussions sur la vente d'avions militaires et une demi-douzaine d'autres problèmes⁵¹. Les nationalisations subséquentes de propriétés pétrolières dans d'autres pays, comme le Vénézuéla, la Libye et l'Iraq⁵², provoquèrent des réactions équivoques semblables, probablement pour des raisons similaires.

Néanmoins, la complexité des intérêts ne peut à elle seule expliquer l'enchevêtrement de mesures antitrust, de mesures fiscales et l'immobilisme qui ont marqué l'attitude des États-Unis envers les compagnies pétrolières américaines. On peut attribuer en partie ce type de comportement aux structures et aux valeurs uniques sur lesquelles se fonde l'appareil décisionnel américain, ainsi qu'à l'éternelle volonté nationale de fractionner le pouvoir officiel et de permettre aux différents intérêts de s'exprimer. En donnant libre cours aux initiatives éparses des divers éléments constitutifs de la structure gouvernementale américaine, le pays ne peut manquer de suivre des voies qui rendront l'observateur perplexe. [Traduit de l'anglais]

51. Pour un excellent résumé, voir J.P. EINHORN, *Expropriation Politics*, Lexington (MA), D.C. Heath, 1974, pp. 1, 22-25, 39-60.

52. S.D. KRASNER, *op. cit.*, pp. 259-271.